

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



Nr 198/2015
02'11'15

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

Konsekwencje kryzysu uchodźczego dla strefy Schengen

Anna Bachmann

Układ z Schengen znoszący kontrolę przemieszczania się osób wewnątrz strefy jest jednym z największych osiągnięć integracji europejskiej. Jednak w dwudziestą rocznicę utworzenia strefy dalsze jej istnienie stoi pod znakiem zapytania. Czy możliwy jest powrót do przeszłości, kiedy kontrole graniczne były codziennością w Europie? Czy ograniczanie jednej z podstawowych wolności europejskich nie uruchomi powolnego demontażu Unii Europejskiej?

We wrześniu 2015 r. kolejno Niemcy, Austria i Słowenia poinformowały Komisję Europejską o tymczasowym przywróceniu kontroli granicznych na granicach wewnętrznych (zwłaszcza na granicy niemiecko-austriackiej, austriacko-węgierskiej i słoweńsko-węgierskiej). Premier Węgier Viktor Orbán, występując w obronie granic zewnętrznych, nakazał budowę płotu na granicy z Serbią i Chorwacją, by uniemożliwić przepływ migrantów przez terytorium Węgier do Austrii i Niemiec.

Kodeks Graniczny Schengen, czyli rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. przewiduje możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych w przypadku zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Takie działania powinny jednak pozostać absolutnymi wyjątkami, ograniczonymi czasowo do niezbędnego minimum i być wprowadzane jako ostateczność.

Są przewidziane zwłaszcza w przypadku ataków terrorystycznych i działania przestępczości zorganizowanej, a „migracji ani przekraczania granic zewnętrznych przez dużą liczbę obywateli państw trzecich nie powinno się uznawać *per se* za zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego” (Rozporządzenie 1051/2013). W 2013 r. uszczegółowiono procedurę wprowadzania tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych przez państwa członkowskie. Reguluje ona dokładnie terminy i sposoby wprowadzania kontroli.

Działanie Niemiec, Austrii i Słowenii zostało przeprowadzone w trybie pilnym. Państwo ze względu na bezpieczeństwo jednocześnie wprowadza kontrole na granicy wewnętrznej i notyfikuje Komisję Europejską o tym fakcie. Działanie Niemiec miało na celu, po pierwsze, uporządkowanie napływu uchodźców do kraju. Ze względu na niewystarczającą rejestrację uciekinierów w innych krajach UE (np. na Węgrzech, w Chorwacji i w Słowenii) część z nich docierała do Niemiec nieobjęta dotąd żadnym rejestrem, bez dokumentów potwierdzających tożsamość. Kontrole graniczne miały sprawić, by uchodźcy przekraczali granicę w wyznaczonych miejscach, czyli na przejściach granicznych, co pozwoliłoby na ich rejestrację i skierowanie do wyznaczonych ośrodków rozsianych po całym kraju. Po drugie, wprowadzenie kontroli na granicy między Niemcami a Austrią miało też silny komponent polityczny. Było to przesłanie dla innych krajów członkowskich, że bez solidarności z krajami dotkniętymi kryzysem uchodźczym nie mogą one czerpać korzyści wynikających ze swobody przemieszczania się w UE. Po trzecie, ograniczono w ten sposób działalność przemytników, przewożących uchodźców z Węgier do Austrii i dalej do Niemiec.

Śladem Niemiec poszły Austria i Słowenia, nie radzące sobie z niekontrolowanym napływem imigrantów z Węgier. Zwłaszcza Słowenia okazała się niezdolna do opanowania kryzysu. Poważne problemy mają Węgry, zwłaszcza że płot przez nich wzniesiony na granicy z Serbią jest od strony prawnej specyficzny. Powstał bez uzgodnienia z serbskim sąsiadem, ale w całości stoi na terenie Węgier. Oznacza to, że uchodźcy nie muszą go sforsować, by znaleźć się na terytorium Węgier. Państwo węgierskie jest więc zobowiązane do zapewnienia uchodźcom ochrony lub przyjęcia ich wniosków o azyl. Płot ma więc głównie funkcje propagandowo-odstraszające. Następnym krokiem ze strony Węgier było zamknięcie granicy z Chorwacją, czyli zewnętrznej granicy strefy Schengen. To działanie miało na celu powstrzymanie uchodźców od nielegalnego przekraczania granicy, gdyż legalne dostanie się do strefy Schengen możliwe jest jedynie na przejściach granicznych.

Po 20 latach bez systematycznych kontroli granicznych ani Niemcy, ani Austria, ani żaden inny kraj członkowski nie jest w stanie długofalowo kontrolować swoich granic w



starym stylu. Ustanowienie strefy Schengen oznaczało zastąpienie regularnych kontroli tzw. środkami kompensującymi – kontrolami wyrwykowymi, budową bazy SIS (System Informacyjny Schengen) i przede wszystkim ścisłymi kontrolami na granicach zewnętrznych strefy. Środki kompensacyjne wymagają zupełnie innego systemu pracy policji granicznej i innej infrastruktury. W państwach Schengen posterunki graniczne w wielu miejscach zlikwidowano całkowicie, a ich brak był szczególnie widoczny na granicy niemiecko-austriackiej, kiedy przywrócono kontrolę. Alternatywne środki jakie zastosowano między innymi zwężając autostrady spowodowały, że czas oczekiwania na przekroczenie granicy (dotąd niezauważalnej) wynosi obecnie nawet ponad godzinę. Granica z Austrią to zaledwie niewielki odcinek niemieckich granic, a jednak w celu przywrócenia kontroli niemiecka policja ściągnęła posiłki z całego kraju. Kraj członkowski może w sytuacji nadzwyczajnej kontrolować swoje granice wewnętrzne nie dłużej niż 2 lata. Nie wydaje się to jednak w tym momencie możliwe, chociażby z powodów czysto technicznych. W przypadku gdyby trasa uciekinierów miała prowadzić przez Polskę i Czechy, kontrolowanie granic z tymi państwami może być dla Niemiec niemal niemożliwe. Nawet przy założeniu, że Polska i Czechy również wprowadzą kontrole (czyli odciążą policję niemiecką), powrót do sposobów kontrolowania granicy, jaki był praktykowany przed zawarciem Układu Schengen, będzie wymagać czasu na odbudowę infrastruktury, wyszkolenie dodatkowych specjalistów i wprowadzenie zmian prawnych. Ponadto jeśli granica naprawdę ma być szczelna, to nie wystarczą kontrole na głównych przejściach granicznych. Granicę niemiecko-austriacką (jak i wiele innych granic w strefie Schengen) można przekroczyć nawet nieświadomie, poruszając się po dobrze rozwiniętej gęstej sieci lokalnych dróg lub tras rowerowych łączących wioski po obu stronach granicy. Oznacza to dla służb dodatkową pracę. Do regularnych kontroli na przejściach granicznych dochodzą patrole wzdłuż tzw. zielonej granicy, bardziej intensywne niż w przypadku tradycyjnie zamkniętych granic. Ze względu na to, że taką niewidzialną, otwartą granicę upilnować jest trudniej, w Austrii pojawiły się ostatnio pomysły, by na granicy ze Słowenią (czyli na wewnętrznej granicy Schengen) postawić płot, umożliwiający przepływ uchodźców w sposób ukierunkowany.

Takie działania mają specyficzne konsekwencje. Państwa członkowskie są w stanie lepiej nadzorować napływ uchodźców i lepiej nim kierować. Ograniczają ryzyko przedostania się na ich terytorium osób niepożądanych. Niemniej nie da się kontrolować wyłącznie uchodźców, kontrole obejmują bowiem wszystkich. Utrudnia to niesamowicie życie i pracę ludności w terenach przygranicznych oraz hamuje rozwój turystyki. W przypadku utrzymania kontroli granicznych przez dłuższy czas, regiony przygraniczne mogą na tym bardzo ucierpieć. W ciągu ostatnich 20 lat współpraca



transgraniczna między niemieckimi i austriackimi regionami stała się czymś oczywistym (zwłaszcza przy braku bariery językowej). Dodatkowo turystyka jest dla Austrii ogromnym źródłem dochodu, a spora część gości pochodzi z Niemiec. Kolejki na granicach mogą skutecznie osłabić tę współpracę i wpłynąć na dochody lokalnych firm oraz spowodować wzrost bezrobocia.

Co może stać się ze strefą Schengen, kiedy coraz więcej państw zdecyduje się na kontrolowanie własnych granic? Scenariuszy rozwoju sytuacji jest kilka:

1. Na skutek wysiłków międzynarodowych na rzecz uspokojenia sytuacji w Syrii, w Afganistanie i w Erytrei strumień uchodźców, chcących się dostać do Europy, a zwłaszcza do Niemiec, zmaleje lub wręcz ustanie. Ponadto zadziałają tzw. strefy tranzytowe, które planuje się wybudować w krajach, przez które uchodźcy dostają się do UE. Przed upływem ustanowionych w Kodeksie Granicznym Schengen dwóch lat możliwa będzie rezygnacja z kontroli na granicach wewnętrznych strefy. Sytuacja powoli wróci do stanu sprzed wprowadzenia kontroli granicznych.
2. Coraz więcej państw zdecyduje się na wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Być może do Austrii, Niemiec i Słowenii dołączą Czechy, Słowacja, Dania, Belgia i Holandia (te kraje już to sygnalizowały), potem może Polska. Oznacza to z ich strony nie tylko ogromny wysiłek logistyczny (i finansowy), ale też konkretne straty dla gospodarki, spowodowane wyższymi kosztami transportu, kontrolami na granicy, utrudnieniami w handlu, mniejszą konkurencyjnością usług i towarów. Wtedy strefa Schengen będzie istnieć *de facto* tylko na papierze. Zagrożeniem może być samo osiągnięcie masy krytycznej krajów, które wprowadzą kontrole. Taka sytuacja może zostać potraktowana jako dowód na niewydolność strefy Schengen i przekonać kraje członkowskie do jej formalnej likwidacji.
3. Na skutek rewizji Traktatu o Unii Europejskiej państwa członkowskie decydują się na całkowitą likwidację bądź długofalowe zawieszenie strefy Schengen. Jest to operacja prawnie skomplikowana i długotrwała, co oznacza, że gdyby rzeczywiście do niej doszło, to do stanu jaki znamy z ostatnich lat nie ma już powrotu. Od czasu Traktatu z Amsterdamu regulacje dotyczące zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i ochrony granic zewnętrznych są prawem pierwotnym, czyli są zapisane w traktacie i mają w prawie europejskim najwyższą rangę. Zmiana podstawowych zasad, kształtujących strefę Schengen (czyli *de facto* regulujących jedną z czterech podstawowych wolności unijnych – swobodę przemieszczania się) wymaga zmiany traktatu, czyli zgody wszystkich członków UE. Dokumentem



wykonawczym jest Kodeks Graniczny Schengen z poprawkami. Nowi członkowie UE przyjmują te regulacje jako część dorobku prawnego Unii, bez możliwości ich zmiany. Przystąpienie do Schengen, podobnie jak przystąpienie do strefy euro, jest długofalowo zobowiązaniem każdego kraju. Według obecnego stanu prawnego ze strefy Schengen nie można wystąpić, można jedynie całkowicie opuścić Unię Europejską. Wyjście z UE może mieć zarówno dla wychodzącego kraju, jak i dla Unii trudne do oszacowania konsekwencje –tak polityczne, jak i gospodarcze (poczynając od nastrojów społecznych w państwie, przez kwestie prawne, po stabilność gospodarki). Jeśli stosunkowo łatwo można zawiesić jedną z fundamentalnych zasad istnienia Unii, jeśli ustalany latami plan ochrony granic zewnętrznych (krytykowany jako Twierdza Europa) okazuje się w kryzysowej sytuacji niewiele wart, to pytania o sens integracji są jak najbardziej uzasadnione.

Schengen okazać się może już wkrótce papierkiem lakmusowym wspólnej Europy. Albo państwa członkowskie staną na wysokości zadania i uznają, że swoboda przemieszczania się jest fundamentem UE, o który warto dbać, albo ograniczą tę swobodę, pozwalając na powolny demontaż Unii.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

Anna Bachmann – LL.M. Eur, politolożka i prawniczka, asystentka w Instytucie Zachodnim. Przygotowuje pracę doktorską o wpływie Schengen na polskie pogranicza.

